



Strasbourg, le 8 avril 2009

CDL-PV(2009)001*
Or. Engl./fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW

(VENICE COMMISSION)

**78^e SESSION PLENIERE
78th PLENARY SESSION**

**(Venise, Scuola Grande di San Giovanni Evangelista)
vendredi, 13 mars 2008 (9h30) –
samedi, 14 mars 2008 (13h00)**

**(Venice, Scuola Grande di San Giovanni Evangelista)
Friday, 13 March (9.30 a.m) –
Saturday, 14 March 2008 (1.00 p.m.)**

RAPPORT DE SESSION

SESSION REPORT

**This document has been classified restricted on the date of issue. Unless the Venice Commission decides otherwise, it will be declassified a year after its issue according to the rules set up in Resolution CM/Res(2001)6 on access to Council of Europe documents.*

This document will not be distributed at the meeting. Please bring this copy.

www.venice.coe.int

1. Adoption de l'ordre du jour

L'ordre du jour est adopté.

2. Communication du Secrétariat

M. Buquicchio fait le point sur les développements récents concernant le cercle des Etats membres de la Commission. La nomination d'un membre est attendue de la part du Pérou, qui a récemment adhéré à la Commission de Venise. La demande d'adhésion du Brésil est toujours pendante, mais il est prévu que les Délégués des Ministres l'examineront le 1^{er} avril 2009.

Il signale ensuite que la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle s'est tenue à Cape Town au mois de janvier 2009 et que, de l'avis général, cette conférence co-organisée par la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud et la Commission de Venise a été un grand succès. Deux décisions importantes y ont été prises, à savoir d'une part assurer un suivi régulier et, d'autre part, créer une association mondiale des Cours constitutionnelles avec la Commission de Venise.

Au chapitre des événements à venir, M. Buquicchio mentionne le séminaire UniDem des 15-16 avril 2009 à Francfort-sur-le-Main, qui sera consacré au thème « Définition et développement des droits de l'homme et souveraineté populaire en Europe ». Il remercie Mme Haller pour son rôle actif avec M. Tuori dans la préparation de ce séminaire. Il rappelle aussi que les 24-25 avril 2009, le Centre d'études constitutionnelles d'Espagne et la Commission de Venise organiseront, sous les auspices de la Présidence espagnole du Comité des Ministres, une conférence internationale sur le thème « Le contrôle des processus électoraux : prémisses, formes et acteurs ».

Au chapitre budgétaire, M. Buquicchio rappelle que, malgré un contexte difficile, l'ensemble des activités prévues ont pu être réalisées en 2008. Il remercie l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, l'Allemagne ainsi que la Commission européenne pour leurs généreuses contributions volontaires. La préparation du budget 2010 a débuté mais il sera une fois de plus difficile, pour la Commission de Venise, de faire face à l'accroissement de ses activités. Le Secrétariat a néanmoins sollicité une légère augmentation du budget de la Commission, qui pourrait être financée grâce aux contributions versées par les Etats ayant récemment adhéré à la Commission ou étant sur le point de le faire. Le Président Helgesen exprime son soutien à cette demande en soulignant qu'il en va du maintien de la qualité du travail de la Commission.

3. Allocution du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Il est porté à l'attention de la Commission que le Secrétaire Général a été retenu par d'autres engagements et qu'il ne lui a, par conséquent, pas été possible s'adresser à celle-ci.

4. Election de trois vice-présidents et de quatre membres du Bureau ainsi que des Présidents des Sous-commissions

M. Buquicchio rappelle que le mandat des vice-présidents et des membres du Bureau expire au mois de mars 2009. Il propose néanmoins à la Commission de prolonger leur mandat jusqu'en décembre 2009, de sorte que les nouvelles élections puissent coïncider avec celle du Président en fin d'année. Il en est ainsi décidé.

5. Coopération avec le Comité des Ministres

L'Ambassadeur Judit József, Représentante permanente de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe, souligne que le succès du Conseil de l'Europe doit beaucoup à l'action de la Commission de Venise. L'ordre du jour des travaux des Délégués des Ministres permet de mettre régulièrement en évidence les avis de la Commission de Venise, comme cela a encore récemment été le cas en matière de droit électoral en Ukraine et en Moldova. Il est vrai que, depuis plusieurs années, la Hongrie n'a plus elle-même fait l'objet d'avis de la Commission, ce qui reflète sans doute son évolution vers une démocratie plus mature. Mais il est réjouissant de constater que le dernier avis rendu par la Commission dans le contexte hongrois, qui était consacré au traitement préférentiel des minorités par leur Etat-parent, a eu des effets dans de nombreux autres pays ainsi qu'au sein de l'OSCE grâce à l'action du Haut-Commissaire aux minorités nationales. Enfin, tout en notant que les avis sont partagés sur la question de savoir si le Conseil de l'Europe doit chercher à étendre ses activités hors d'Europe, l'Ambassadeur József se réjouit que cette question ne soit pas un sujet de controverse au sein de la Commission, qui regroupe désormais 55 Etats du monde entier.

L'Ambassadeur Zoran Jankovic, Représentant permanent du Monténégro auprès du Conseil de l'Europe, partage les vues exprimées par l'Ambassadeur József et indique qu'il conviendra de garder à l'esprit le rôle unique de la Commission à l'occasion de l'examen du projet de budget 2010. Il exprime sa gratitude à la Commission pour l'important travail effectué dans son pays, qui a grandement contribué à permettre au Monténégro de se conformer aux engagements contractés lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Les prochaines élections générales permettront ainsi de confirmer la consolidation de la démocratie du Monténégro.

L'Ambassadeur Thomas Hajnoczi, Représentant permanent de l'Autriche auprès du Conseil de l'Europe, se félicite à son tour de l'excellente coopération entre le Comité des Ministres et la Commission de Venise. Il cite à titre d'exemple le Groupe Ago, pour lequel il est essentiel de pouvoir se baser sur des avis indépendants tels que ceux qui sont préparés par la Commission de Venise. L'intérêt manifesté par de nombreux Etats non européens pour le travail de la Commission de Venise est une autre preuve de l'excellence de celui-ci et il conviendra de prendre cela en compte lors de l'examen du projet de budget 2010.

Le Président Helgesen remercie les trois ambassadeurs pour leur soutien et réitère sa disponibilité à se présenter plus fréquemment devant les Délégués des Ministres si ceux-ci devaient le juger souhaitable.

6. Coopération avec l'Assemblée parlementaire

M. Drzemczewski signale à l'attention de la Commission de Venise que l'APCE a adopté 23 textes lors de sa session du mois de janvier. Ces textes couvrent de nombreux domaines, en particulier la coopération avec la Cour pénale internationale et le processus national de sélection des candidats pour les postes de juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

Le session d'avril de l'APCE verra notamment l'adoption d'un rapport sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, ainsi que d'un rapport sur les conséquences humanitaires de la guerre entre la Géorgie et la Russie et les suites données à la Résolution 1648(2009).

Enfin, il a été décidé qu'un débat sur « l'état des droits de l'homme en Europe et la nécessité d'éradiquer l'impunité » aurait lieu lors de la session de juin et que la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme serait chargée de l'organiser. Une conférence de haut niveau se tiendra le 23 juin 2009 à Berlin pour préparer cet événement avec la participation annoncée, entre autres, de Luis Moreno-Ocampo et de Monica Macovei.

7. Coopération avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

En l'absence d'un représentant du Congrès, ce point ne donne pas lieu à discussion.

8. Coopération avec la Commission européenne

Mme Véronique Arnault, Directrice des relations multilatérales et des droits de l'homme au sein de la DG-Relex, met en évidence quelques caractéristiques essentielles de la Commission de Venise : ses activités vont bien au-delà des seules questions de droit constitutionnel et englobent aussi des questions relevant du droit pénal, du droit humanitaire ou encore des droits fondamentaux ; la qualité des avis tient en grande partie à l'indépendance des membres de la Commission et à leur grande expertise ; la flexibilité dont fait preuve la Commission est un grand atout et lui permet de réagir très vite, à la demande de tout gouvernement ; enfin, la préoccupation constante de promouvoir une coopération constructive, y compris avec les autres organismes du Conseil de l'Europe et les institutions de l'Union européenne, ou encore le BIDDH, est un élément tout à fait remarquable.

Grâce au mémorandum d'entente conclu entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, ainsi qu'à l'échange de lettres entre la Commission européenne et la Commission de Venise, la coopération mutuelle repose désormais sur une bonne assise juridique et permet de tirer partie au mieux des caractéristiques précitées de la Commission de Venise.

Si plusieurs programmes de coopération entre la Commission européenne et la Commission de Venise se trouvent actuellement dans leur phase de mise en œuvre ou de préparation, notamment en Asie centrale, d'autres programmes peuvent être envisagés, par exemple pour répondre à des situations post-confliktuelles ou pour cibler une assistance sur les élargissements futurs de l'Union européenne. Il est ainsi très probable que la Commission européenne sollicitera prochainement l'assistance de la Commission de Venise pour la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro. Enfin, Mme Arnault annonce que la Commission européenne suit avec intérêt des activités que développe depuis peu la Commission de Venise avec les pays arabes, car une telle coopération juridique peut s'avérer prometteuse pour l'avenir.

9. Coopération avec le Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE

M. Lenarcic, Directeur du BIDDH, informe les membres qu'il a pris ses fonctions en juillet 2008. Bien qu'il s'agisse de sa première participation à une session de la Commission de Venise, il a eu amplement le temps de mesurer l'intensité de la coopération qui s'est développée entre le BIDDH, la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques. Cette coopération concerne bien entendu en premier lieu le droit électoral, mais elle s'est aussi étendue à de nombreuses autres questions comme la liberté de réunion, la liberté religieuse, l'interdiction de la discrimination ou encore les partis politiques. Des lignes directrices ont ainsi été adoptées en fin d'année 2008 sur la liberté de réunion par le BIDDH et la Commission de Venise. Des lignes directrices sont actuellement développées par le BIDDH sur les partis politiques et M. Lenarcic indique qu'une contribution de la Commission de Venise à leur élaboration serait la bienvenue. Il conclut en se réjouissant que la Commission de Venise et le BIDDH partagent la même philosophie, à savoir fournir une assistance indépendante et constructive aux pays qui en expriment le désir. Le message de BIDDH et la Commission de Venise n'en est que renforcé car il est très souvent délivré de façon conjointe.

Le Président remercie M. Lenarcic et ajoute qu'il ne doute pas que la coopération mutuelle se poursuivra de façon aussi intense qu'avec son prédécesseur au BIDDH, l'Ambassadeur Strohal.

10. Coopération avec le Représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud

M. Peter Semneby, Représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud, rappelle que la politique de voisinage de l'Union européenne s'est développée depuis 2004 sur la base d'engagements pris par les Etats concernés de progresser dans leurs réformes. Cela ne préjuge en rien, ni dans un sens ni dans l'autre, de leur éventuelle adhésion à l'Union européenne.

M. Semneby souligne que de nombreux domaines d'activités de la Commission de Venise présentent un intérêt direct pour l'Union européenne, comme les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la liberté de réunion, les élections, la protection des minorités, l'indépendance des médias, etc. Une partie importante des travaux de la Commission de Venise est ainsi prise en compte dans ses travaux en tant que Représentant spécial pour le Caucase du Sud. Au vu du programme de la session, il en va ainsi des avis sur les amendements à la Constitution de l'Azerbaïdjan, les amendements au code pénal d'Arménie, ou encore la loi sur les territoires occupés en Géorgie.

En ce qui concerne la Géorgie, M. Semneby informe la Commission de Venise que l'Union européenne s'est activement engagée pour promouvoir des solutions humanitaires et des mesures de confiance. Il convient cependant de garder à l'esprit le subtil équilibre qui existe entre assistance et reconnaissance implicite éventuelle des autorités *de facto* des régions sécessionnistes. En tous les cas, il voit dans ce domaine des possibilités de coopération avec la Commission de Venise, par exemple pour définir les modalités selon lesquelles l'assistance humanitaire doit être fournie à ceux qui en ont besoin. Pour conclure, M. Semneby fait remarquer qu'il lui est nécessaire de coopérer étroitement avec le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise pour accomplir son mandat tendant à promouvoir les réformes démocratiques dans le Caucase du Sud afin de garantir la stabilité et la sécurité de la région.

11. Follow-up to earlier Venice Commission opinions

The Secretariat informed the Commission that in December 2008 the Serbian parliament had adopted the three laws on the judiciary which had been the object of Venice Commission opinions: the Law on the High Judicial Council (cf. CDL-AD(2008)006), the Law on Judges and the Law on the Organisation of Courts (cf. CDL-AD(2008)007). The Law on Judges as adopted contained a chapter providing that all sitting judges in Serbia were subject to a reappointment procedure if they wanted to continue in their office. This chapter was still missing when the Venice Commission adopted its opinion. Re-appointment would be subject to certain criteria and the authorities intended to submit the list of criteria to the Venice Commission for opinion.

12. Albania

Mr Kask presented the draft amicus curiae brief on behalf of the rapporteurs. The Constitutional Court of Albania had submitted two questions to the Commission: whether the provision of the Constitution providing for the possibility to launch a referendum to abrogate an adopted law was also applicable to constitutional amendments and whether the respective constitutional provisions were in harmony with the constitutional principle of the sovereignty of the people.

The Albanian Constitution contained detailed provisions on the procedure for adopting constitutional amendments, including the possibility for a small minority (one fifth) of parliament to request the holding of a referendum. In the opinion of the rapporteurs it was clear that the Constitution did not envisage that in addition there should also be the possibility to hold a referendum on the basis of the provisions applicable to abrogating laws. In a constitutional democracy also the people had to exercise their powers in accordance with the provisions of the Constitution. There was no reason to doubt the compatibility of the provisions on the referendum and on constitutional amendments with the principle of popular sovereignty which, in any case, was not hierarchically superior in the Albanian legal order.

The Commission adopted the amicus curiae brief on the admissibility of a referendum to abrogate constitutional amendments as it appears in document CDL-AD(2009)007.

La Commission est invitée à examiner, en vue de son adoption, le projet d'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (CDL(2009)012) sur le code électoral de l'Albanie (CDL(2009)005) établi sur la base des observations de MM. Kask et Jessie Pilgrim (expert).

M. Kask indique que la plupart des amendements concernent l'élection du Parlement et peuvent être considérés comme positifs. En particulier, les amendements relatifs au système électoral, qui font suite à la révision constitutionnelle et introduisent un système proportionnel régional, devraient permettre d'éviter les manipulations constatées jusqu'ici. Parmi les points qui mériteraient d'être reconsidérés, il faut noter, entre autres, les restrictions à l'accès aux médias des partis extra-parlementaires et le fait qu'ils n'ont pas droit au financement public, l'obligation pour les « perdants » de retourner le financement public obtenu et la possibilité trop étendue de révoquer les membres des commissions électorales.

La Commission adopte l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral de l'Albanie (CDL-AD(2009)005) et décide de le transmettre aux autorités albanaises.

13. Armenia

Mr Gumi presented the opinion, which contained at the outset the list of the relevant international agreements which were binding on Armenia in the field of the right of access to official documents. He pointed out that the Convention on Access to Official Documents, which the Committee of Ministers adopted on 27 November 2008 and will be opened for signatures in May 2009, represented the most advanced document in this area, and for this reason it had been taken as the yardstick for assessing the draft laws under consideration (even though it was not yet a binding instrument).

The analysis showed that the draft law of Armenia on freedom to receive information complied in several respects with the general principles codified in the Convention on Access to Official Documents. It nonetheless raised certain issues. In particular, the law failed to set out a harm-test or public interest-test in respect of restrictions to the right of access to information and provided for the release of information concerning notably the employees' private sphere which could infringe the ECHR. The opinion contained a list of recommendations for improving the law.

The proposed amendment to the Code of Administrative Violations was far too general and required change.

The Commission adopted the Opinion on Draft law on freedom to receive information and on Draft law on making amendments to the Code of Administrative Violations (CDL-AD(2009)016)

Ms Granata-Menghini recalled that in February 2008 large demonstrations had taken place in Armenia against the results of the presidential elections. On 1 March, violent clashes had occurred between the demonstrators and the police, and 10 people had been killed. The President had declared the state of emergency, during which freedom of assembly was suspended. The law on rallies had been amended in an unduly restrictive manner, but had subsequently been brought back in line with European standards with the assistance of the Venice Commission.

Charges had been brought against several hundreds of demonstrators under articles 225 and 300 of the criminal code concerning organisation of mass disorders and usurpation of state power. The Parliamentary Assembly had urged Armenia to release these persons. Armenia, in order to meet its obligations under PACE Resolutions 1609 (2008) and 1620 (2008), had committed itself to amending Articles 225 and 300 with a view to making them less open to abusive or overbroad interpretation. As the Armenian constitution provides, besides for the non retroactivity of criminal law, for the retroactivity of the more favourable criminal law, the reform of these provisions aimed at having a positive impact on the determination of the charges in the trials currently pending against the February 2008 demonstrators.

The Commission had been asked to assess the proposed new criminal provisions, and explain the extent to which they would apply retroactively.

Mr Neppi Modona explained to the Commission that the new provisions represented an improvement in terms of clarity. They were thus likely to be applied retroactively, that is to proceedings which were still pending (but would not affect irrevocable judgments).

This did not mean however that it was possible at this stage for the Commission to foresee whether the demonstrators would be released and/or acquitted. After the entry into force of the new provisions, on the basis of the fact and the evidence the Prosecutor would have to determine whether or not the charges could be maintained under the new provisions, and, if so, the judge would have to determine whether to acquit or convict the accused.

Ms Palma underlined that if the original articles 225 and 300 had not respected the legality principle, they would have to be considered null and void, and the charges based on them would have to be dropped. Mr Neppi explained that although the new provisions were clearer, the original ones were nevertheless, in his view, in line with the legality principle; in any case, if they would be declared null and void, the new provisions could not be applied retroactively as they did not represent a more favourable law.

The Commission adopted the Opinion on the draft amendments to the Criminal Code of Armenia (CDL-AD(2009)009) with certain amendments.

14. Azerbaïdjan

Au nom des rapporteurs, M. Scholsem présente le projet d'avis (CDL(2009)026) sur le projet d'amendements à la Constitution de l'Azerbaïdjan. Cet avis a été préparé à la demande du Secrétaire Général et de l'APCE. Une discussion approfondie a eu lieu en marge de la session plénière avec les représentants de la délégation azerbaïdjanaise, qui ont ainsi eu l'occasion de présenter aux rapporteurs les observations écrites du gouvernement sur le projet d'avis. Suite à cette discussion, les rapporteurs proposent de s'en tenir au projet d'avis existant, mais ils suggèrent, pour plus de transparence, de diffuser les commentaires des autorités et d'y faire expressément référence dans l'avis.

M. Scholsem informe la Commission que les amendements constitutionnels seront soumis à référendum le 18 mars 2009. Le référendum comprendra 29 questions d'importance très inégale puisque certaines sont plutôt anodines et d'autres sont essentielles en ce qu'elles affectent la répartition des pouvoirs entre les autorités. La réforme constitutionnelle proposée est donc assez protéiforme et l'avis se borne à en commenter les aspects les plus importants, en particulier ceux qui soulèvent certaines difficultés. L'avis se félicite néanmoins de plusieurs avancées significatives, telles que l'introduction d'une initiative populaire législative ou l'exigence d'une transparence accrue dans les travaux du Parlement et des tribunaux.

L'un des points les plus importants de la réforme concerne la proposition de supprimer la limite maximale de deux mandats présidentiels. Sur cette question, les rapporteurs ont été fidèles à la doctrine de la Commission de Venise, qui s'est notamment exprimée dans les avis sur le

Belarus et le Kirghizstan. Dans le cas de régimes présidentiels, une très grande majorité d'Etats, notamment européens, imposent aujourd'hui une limite aux mandats présidentiels et, en Europe, seul le Belarus a supprimé une limite existante par voie de référendum. Or, la règle initiale limitant à deux au maximum le nombre de mandats présidentiels en Azerbaïdjan (article 101 V) était logique car les pouvoirs du Président sont importants dans ce pays. Une suppression de cette limite constituerait donc une régression dans la consolidation démocratique de l'Azerbaïdjan.

Un autre élément sensible de la réforme a trait à la proposition de prolonger le mandat du Président et du Parlement en cas de guerre et d'opérations militaires empêchant la tenue d'élections. Il est certes positif que cette prolongation doive faire l'objet d'une décision de la Cour constitutionnelle, mais les dispositions constitutionnelles en question manquent de précision pour déterminer quand doit prendre fin une telle prolongation et qui peut en décider. Le chapitre des droits et libertés fondamentales fait lui aussi l'objet de modifications, dont plusieurs sont positives. En revanche, la proposition de renforcer le droit à l'immunité personnelle (article 32 III) semble aller trop loin car la protection accrue de la sphère privée qu'elle vise risque de restreindre de façon disproportionnée le droit à la liberté d'expression et d'information des journalistes.

Enfin, les propositions d'amendements concernant la démocratie locale (art. 146) constituent aussi une source de préoccupation, en particulier quant à l'étendue du contrôle qui sera exercé par l'Etat sur l'activité des municipalités.

Tout bien considéré, M. Scholsem considère que, malgré de nombreux aspects positifs, la réforme constitutionnelle proposée contient des éléments négatifs, en particulier le renforcement de la position du Président. Une révision plus en profondeur de la Constitution demeure ainsi plus que jamais nécessaire pour rééquilibrer les pouvoirs.

M. Shahin Aliyev, Chef du département de la législation et de l'expertise juridique au sein du Cabinet du Président de la République d'Azerbaïdjan, présente les commentaires de ses autorités sur le projet d'avis. Il considère que le style de l'avis est très inhabituel et qu'il s'agit d'un document très politisé. Il regrette que la discussion avec les rapporteurs n'ait pas été constructive et que les propositions de ses autorités n'aient pas été intégrées dans le texte du projet d'avis.

Sur le fond, M. Aliyev ne peut souscrire à la critique des rapporteurs sur la suppression de la limite maximale de deux mandats présidentiels, car la pratique en Europe n'est selon lui pas uniforme en la matière. En ce qui concerne le chapitre relatif aux droits et libertés fondamentales, il ajoute qu'il ne peut partager l'avis selon lequel il y a un risque que le Parlement, lorsqu'il légifèrera pour mettre en œuvre les amendements constitutionnels, s'affranchisse des obligations internationales de l'Azerbaïdjan en restreignant de façon excessive l'exercice de certains droits, en particulier la liberté des médias en relation avec le droit à l'immunité personnelle. Le Parlement est au contraire conscient de ses responsabilités et les autorités seront disposées à reprendre les discussions avec la Commission de Venise lors de l'élaboration des lois concernées. Enfin, quant à l'équilibre général entre les pouvoirs, il signale que la réforme constitutionnelle proposée constitue un pas dans la direction du renforcement des compétences du Parlement car celui-ci aura désormais pour tâche d'approuver les traités intergouvernementaux qui sont contraires au droit national, compétence jusqu'ici réservée au Président.

M. Tuori souligne que les rapporteurs ont eu l'occasion d'être sensibilisés aux arguments des autorités, mais que ceux-ci ne les ont pas convaincus de modifier le projet d'avis. La proposition des rapporteurs consiste plutôt à insérer, dans l'avis, des références aux commentaires des autorités, commentaires qui seront d'ailleurs publiés. M. Tuori rappelle qu'il s'agit là d'une concession exceptionnelle, à laquelle la Commission de Venise ne consent que très rarement. Quant au style de l'avis, M. Tuori considère qu'il s'inscrit parfaitement dans la pratique générale de la Commission, en particulier en ce qu'il s'intéresse surtout aux questions

problématiques car c'est précisément le rôle de la Commission Venise. Sur le fond, M. Tuori soutient une approche très stricte à l'égard de la suppression de la limite des mandats présidentiels pour les raisons expliquées en détail dans l'avis et pour tenir compte de la position adoptée par la Commission sur des questions similaires dans le passé.

M. Özbudun souligne que sa position est différente de celle des trois autres rapporteurs car il trouve que l'avis est trop critique et insiste trop sur les aspects négatifs de la réforme. Quant à la question la plus controversée, à savoir la suppression de la limite des mandats présidentiels, il ne conteste pas qu'il y ait une tendance générale en Europe consistant à prévoir de telles limites, mais il ne s'agit là que de bonnes pratiques. Dans un régime présidentiel, l'abrogation d'une limite existante ne peut, à elle seule, porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs : ce qui est décisif, c'est plutôt de savoir s'il existe ou non des garanties suffisantes pour la tenue d'élections libres et équitables et des garanties pour assurer l'équilibre entre les pouvoirs.

M. Hüseyinov considère que l'avis n'est manifestement pas équilibré et qu'il donne l'impression que les rapporteurs ont délibérément cherché à adopter un ton dur, par exemple en se refusant à exprimer des appréciations positives là où cela était justifié pour ne pas affaiblir le ton critique général. De plus, certaines conclusions sont basées sur des interprétations erronées. Il ne suffit donc pas de se référer aux commentaires des autorités dans l'avis, mais celui-ci doit plutôt être amendé sur plusieurs points. Cela est notamment le cas pour les critiques portant sur la procédure choisie pour la révision constitutionnelle, sur l'extension de la législature en cas de guerre et d'opérations militaires empêchant la tenue d'élections, ainsi que sur les ajouts figurant dans le chapitre sur les droits et libertés fondamentales, en particulier le droit à l'immunité personnelle.

Le représentant du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, M. Withmore, attire l'attention de la Commission sur le fait que l'article 146 des amendements constitutionnels soulève des problèmes sous l'angle de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il semble en particulier que l'indépendance des municipalités soit mise en péril par le contrôle exercé par le gouvernement. En outre, plusieurs principes importants de la Charte ne sont pas reflétés dans cette disposition.

Après une discussion générale sur le projet d'avis, le Président Helgesen propose de passer à l'adoption du texte. Avant cela, il propose d'ajouter un paragraphe dans les conclusions selon lequel l'avis ne porte que sur les amendements constitutionnels et non sur la législation à venir, même si certaines critiques pourraient perdre de leur pertinence au cas où une législation appropriée serait adoptée. De plus, à titre de mesure exceptionnelle, il propose d'annexer les commentaires des autorités azerbaïdjanaises à l'avis. Enfin, il s'engage à s'impliquer lui-même dans la mise au point finale du texte de l'avis avec la coopération des rapporteurs, étant entendu qu'il ne s'agira que de changements d'ordre éditorial qui n'affecteront pas la substance de l'avis.

La Commission décide d'adopter le projet d'avis par vote. M. Buquicchio rappelle qu'un avis est adopté à la majorité des membres et que le membre du pays sur lequel porte l'avis n'a pas le droit de voter. Les membres non européens ne sont pas non plus en droit de voter sur le texte d'un avis requis par un organe du Conseil de l'Europe. Le décompte des voix est effectué par le Secrétariat qui dénombre 28 voix pour l'avis, 3 voix contre et trois abstentions.

La Commission adopte, par vote, l'avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2009)010) avec des amendements.

15. Bulgarie

M. Mader présente le projet d'avis sur le projet de concept pour une nouvelle loi sur les instruments statutaires rédigé à la demande des autorités bulgares. Il précise que l'élaboration du concept, puis celle de la loi, font partie d'un effort global des autorités pour améliorer la qualité de la législation. Le fait de créer une « loi sur les lois » n'est pas une nécessité mais peut être un outil précieux et il convient donc de saluer cette initiative. Enfin, la voie choisie, à savoir celle de la préparation d'un concept précédant la loi, semble être une démarche tout à fait adéquate. Il importe toutefois de rappeler que l'adoption de la loi devra s'accompagner de mesures complémentaires. La loi ne devrait pas non plus contenir trop de détails et les éléments non normatifs devraient plutôt figurer dans un manuel. Il convient aussi de ne pas formaliser inutilement la procédure de consultation et de participation. Enfin, si elle entend atteindre son but, la loi devrait aussi s'appliquer aux projets de lois rédigés à l'initiative du Parlement.

La Commission adopte l'avis sur le projet de concept pour une nouvelle loi sur les instruments statutaires en Bulgarie tel qu'il figure dans le document (CDL-AD(2009)018).

Mr Gstöhl presented the draft opinion (CDL(2009)050) on the draft law amending and supplementing the law on judicial power of Bulgaria (CDL(2009)035), drawn up on the basis of comments by Mr Hamilton and himself. He pointed out that the proposed amendments did not raise any particular objections and on the whole appeared positive.

However, some issues which had already been raised in previous opinions of the Commission remained open. This concerned in particular the strong powers of the prosecutor, the election of the parliamentary component of the Supreme Judicial Council by a simple majority in Parliament, the powers of the Minister of Justice within the Council and the Council's procedure in disciplinary cases.

The Commission adopted the Opinion on the draft law amending and supplementing the law on judicial power of Bulgaria (CDL-AD(2009)011).

16. Georgia

The amendments under exam entailed: the reduction in the number of members of Parliament required to form a parliamentary faction; the automatic removal of the Government following the inauguration by the President or the election of a new Parliament; the strengthening of the guarantees for private property; and the transfer of the responsibility for prosecution to the Minister of Justice.

Mr Dutheillet de Lamothe recalled that this question had been before the Commission in December, when the rapporteurs had considered that in order to assess the reform of the Public Prosecution service more information was necessary, notably through a visit to Georgia. Such visit had indeed taken place on 31 January and 1 February 2009, and the matter was now ripe for decision.

The reduction of the number of deputies for forming a parliamentary faction was welcome, and so were the increased powers of parliament. The amendments concerning the protection of property were also positive; the Georgian authorities had pointed to a mistake in the translation of the constitutional law in question and Mr Dutheillet informed the Commission that the law indeed provided for the need of a legal basis for any restriction to the enjoyment of property, so that the opinion needed to be rectified.

Mr Sorensen explained that, based on the reform, the Public Prosecution service was nowadays within the Ministry of Justice. It was a very hierarchical system, with the Minister of Justice having broad powers, including the power to conduct him or herself the prosecution in high-profile cases. The working group had examined two relevant laws (on the Prosecution Service and on the Structure, authorities and activities of the Government of Georgia) and had found two main issues: the separation between the politically appointed and answerable Minister for Justice and the officers who were responsible for taking prosecution decisions; and the actual chain of authority, notably the methods of appointment of dismissal of persons who would be responsible for prosecution decisions. The constitutional amendment under consideration does not state any principle about the personal position of the holders of the offices of the prosecution, and does not state the need for prosecutors to be independent of the Executive. The only provision which ensures the independence of the Minister of Justice is that providing for his or her appointment by the President of the Republic. The rapporteurs considered that there needed to be a constitutional entrenchment of the independence of the prosecutors, merely legislative provisions being insufficient.

Mr Sorensen also pointed out that in the opinion the position on the prosecution-related role of the Minister of Justice had been left rather open, but the rapporteurs were ready, if the Commission considered it appropriate, to express the reservations more explicitly.

Mr Sorensen further informed the Commission that the Georgian representatives had asked not to refer in the opinion to specific changes to be made to the two laws examined in this context, as they were not the object of the opinion of the Commission. The rapporteurs were ready to amend the opinion and the conclusions so that their recommendations would be directed more in general to the domestic legislation as opposed to the two specific laws (this concerned in particular the need, in respect of the discipline and removal of office of the Chief Prosecutor and his Deputies, for the grounds for discipline and removal and for procedural safeguards to be clearly provided). The Georgian authorities had also referred to certain domestic provisions, with which however the rapporteurs had not yet been provided, which concerned the status of the prosecutors. The Rapporteurs were willing to examine them if they were received promptly, and possibly to amend the opinion accordingly.

Ms Chiora Taktakishvili, Member of Parliament, explained that a thorough reform of the criminal procedure (from inquisitorial to adversarial) was underway in Georgia. Any changes in the legislation on the public prosecution system needed to be considered in that context, which is why it was preferable if the Venice Commission abstained from making specific recommendations regarding these laws. The Georgian authorities would examine the Venice Commission's conclusion within the framework of this wider reform.

Ms Taktakishvili further expressed the view that the Recommendation of the Committee of Ministers Rec (2000)19 on the role of public prosecution in the criminal justice system, which the Venice Commission had largely used in the opinion as yardstick, did not impose on States the obligation to provide for any guarantees at the level of the constitution; she considered that it would be sufficient to provide for them in the legislation. The Georgian constitution, on the other hand, provided for the appointment of the Chief Prosecutor by the President of the Republic and no more by the Prime Minister.

Several members intervened in the discussion. It was underlined that the Commission had insisted on several occasions on the need for the prosecuting services to be independent from the Executive in the carrying out of the prosecution. A system in which the Prosecution Service was within the Executive was acceptable provided that the conditions which were clearly listed in the aforementioned Committee of Ministers Recommendation were respected. The prosecuting functions of the Minister of Justice were extremely problematic, and the opinion needed to be more explicit in this regard.

The Commission adopted the Opinion on four constitutional laws amending the Constitution of Georgia (CDL-AD(2009)017rev) with certain amendments.

Ms Nussberger presented the draft opinion to the Commission and informed the Commission that the Georgian representatives had just informed the rapporteurs that, in addition to the laws which they had duly provided prior to the Plenary Session (and which were contained in the information note circulated among the members), there were other legal provisions which proved that certain critical remarks contained in the draft opinion were based on a misunderstanding of the legal situation pertaining in Georgia. Some of these legal provisions had now been handed over to the rapporteurs and they were willing to amend the opinion accordingly, while for the other provisions which had not been provided yet, the rapporteurs urged the Georgian representatives to send them immediately after the session if they had to be taken into consideration. Mr Aurescu regretted that this information had not been duly submitted before the Plenary in order to give the rapporteurs and the Commission enough time to examine it and take it into consideration in the most appropriate way.

Ms Nussberger explained that the law, which was based on the premise that Abkhazia and South Ossetia are part of Georgia, posed certain issues.

It risked in the first place affecting adversely the conditions of the population of these two regions. Indeed the law criminalised the irregular access to these two regions (that is, access from elsewhere than the two officially designated entry points). This concerned foreigners, Russian citizens and citizens living either in Abkhazia (Georgia) or in South Ossetia (Georgia) and having acquired the Russian citizenship. The status of the latter was uncertain, as the Georgian law on citizenship provides that citizens who acquire the citizenship of another country lose the Georgian one. Although the Georgian representative had submitted that a special procedure was required for the actual loss of citizenship, the rapporteurs considered that the matter had not been clarified yet.

The law also criminalised carrying out irregular criminal activities in the two regions.

The fact that the law did not provide for an explicit exclusion of humanitarian aid and no explicit exception for emergency situations was problematic in the light of the rule of customary international law that the well-being of the population in occupied areas has to be a basic concern of those involved in a conflict and of Security Council Resolution 1866(2009).

Another issue concerned the annulment of real estate transactions, which, to the extent that it was made retroactively applicable, could infringe the right to enjoyment of acquired property rights. The Georgian authorities claimed that they were willing to amend the law in respect of the limitation of the right to inheritance of real property.

The retroactive application of the law was at any rate contrary to the principle of non retroactivity of criminal law, despite the Georgian authorities' claim that the retroactivity was merely declaratory as the substantial situation had not changed.

As concerned the non-recognition of acts and certificates issued by the de facto authorities of the occupied territories, the Rapporteurs noted that the refusal to recognise them was not open to criticism from the viewpoint of international law; they welcomed however that the authorities had chosen to adopt a pragmatic approach and had foreseen simplified procedures for acknowledging these certificates.

Ms Tamashvili, representative of the Georgian Ministry of Justice, stated that in the opinion of the Georgian authorities the law on occupied territories took into account not only the existing rules and practice of international humanitarian law, but also the existing Georgian legislation.

The provisions of the law were largely of a declaratory nature. In fact, the law aimed to prevent that practices which were unlawful since the beginning be now considered as lawful.

She then referred to the further information which had now been made available to the rapporteurs and which called for certain clarifications in the text of the opinion.

Mr Musin gave his account of the conflict of summer 2008. In his view, the law on occupied territories was to be considered as null and void.

The rapporteurs submitted certain textual changes to the Commission, which they asked it to accept subject to a thorough revision of the whole text after the Plenary, without pressure.

Ms Nussberger further informed the Commission that Mr Nicolatos, who had been requested by the rapporteurs to provide information on the legal situation regarding border crossing in Cyprus, had just submitted to her an information note. While it was too late to incorporate the relevant information into the opinion, she proposed to make this document available to the Georgian authorities and to the Commission.

The Commission adopted the Opinion on the law on occupied territories of Georgia (CDL-AD(2009)015) subject to certain amendments.

Mr Grabenwarter recalled that this matter, which had been put before the Commission by the Constitutional Court of Georgia, had already been examined by the Commission in December, when it had been decided to reflect further. The opinion had now been complemented by a comparative research of European legislation and practice in this area.

In the opinion, the question of the victim status was addressed at the outset, that is the question of whether any child viewer – represented by its parents – could possibly claim to have been directly affected by the allegedly illegal broadcasting in the absence of a specific prejudice suffered in connection with the programme, and the question of whether the parent who complained in his capacity as (parent of) a person falling in the category of individuals which the law intended to protect, has suffered a violation on account of the failure on the side of the authorities to respect the applicable legal provisions (victime indirecte). The opinion expressed doubts in this regard.

Neither Article 6 ECHR, nor Article 2 of Protocol 1 nor Article 10 in conjunction with Article 13 was considered to be applicable. The opinion then examined the question of whether there needed to be an effective remedy for the alleged breach of the child's private life; the opinion suggested to distinguish between cases depending on whether the viewer had been specifically affected by the programme or not. In the first case, an interference with the viewer's private life could be found to exist and an effective remedy needed to be made available.

The Commission adopted the *Amicus curiae* brief on the limitation of the viewers' right of access to court against decisions of an independent broadcasting authority for the rescheduling of programmes (CDL-AD(2009)013).

Ms Palma presented the draft *amicus curiae* brief for the Constitutional Court of Georgia (CDL(2009)051) on the retroactivity of statutes of limitations drawn up on the basis of comments by Mr Hamilton and herself. She highlighted that the opinion concerns two issues: the retroactive extension of the statute of limitations while this period is still running and the retroactive prohibition of the application of conditional sentences. The first issue could be addressed from two angles, depending on whether the statute of limitations was seen as procedural or substantial. In the latter case, a retroactive extension of the statute of limitations was inadmissible. The draft favoured a functional perspective, according to which the statute of

limitations was seen as substantive once the limitation period had lapsed. On the other hand, the prohibition of retroactive sentencing was clearly covered by the prohibition of the retroactive application of criminal law. Ms Palma proposed to make the conclusions clearer as concerns Article 3 of the Criminal Code, which had been amended in 2000, narrowing the definition of the prohibition of retroactivity.

The Commission adopted the *Amicus Curiae* Brief on the retroactivity of statutes of limitations (CDL-AD(2009)012) with amendments.

17. Palestinian National Authority

Mr Paczolay presented the draft opinion (CDL(2009)010) on the Law on the Constitutional Court (CDL(2009)009) of the Palestinian National Authority drawn up on the basis of comments by Messrs Bradley, El Gamal, Pinelli and himself. He highlighted that the Law, adopted in 2006, had not yet been implemented. Currently, there also was no functioning Parliament. The Law could be applied but a number of issues should be reviewed. In particular, the wide powers of a provisional committee within the Court, the procedure for dismissal and resignation of judges, the jurisdiction of the Court and the effect of a finding of unconstitutionality. Mr Pinelli insisted that the exclusion of Parliament from the appointment procedure might be explained with the particular political situation. However, the first establishment of Court needed to be balanced and transparent, allowing for trust of the public in the impartiality of the Court. Mr Menouni made some suggestions for improvements in the text, including some relating to the original text in Arabic.

The Minister of Justice of the Palestinian National Authority, Mr Kashan, agreed with the opinion and thanked the Commission for the work done.

The Commission adopted the Opinion on the Law on the Constitutional Court of the Palestinian National Authority with amendments (CDL-AD(2009)014).

18. Turkey

Mr Sejersted, introducing the draft Opinion on the legal and constitutional provisions relevant for the prohibition of political parties in Turkey, recalled that the request for the opinion came from the Monitoring Committee of PACE. It was an opinion on the applicable rules in general and not on the AKP case. The Opinion was based both on the legal rules binding on Turkey, in particular the ECHR, and on best practice as set out in the Venice Commission guidelines which are an accurate reflection of European practice.

The Turkish rules differed mainly in three ways from European standards: there were too many criteria justifying the prohibition of the party, it was too easy to initiate a procedure for prohibiting a party and there was a tradition of regularly applying the rules on party closure instead of doing so in exceptional cases only. Recent reforms had improved the rules but this improvement was not sufficient. The reform process therefore had to be continued.

Mr Özbudun congratulated the rapporteurs on their excellent draft. The draft opinion accurately reflected the legal situation in Turkey, it was balanced and should be helpful for further reform.

Mr Erdogan, judge rapporteur at the Ministry of Justice of Turkey, concurred.

Mr van den Brande thanked the rapporteurs on behalf of PACE for their excellent work.

Some minor amendments to the draft were agreed.

The Commission adopted the opinion on the constitutional and legal provisions relevant for the prohibition of political parties in Turkey as it appears in document CDL-AD(2009)006.

19. Ukraine

Ms Suchocka, introducing the draft opinion on the constitutional amendments presented by people's deputies Yanukovych, Lavrynovych et al. on behalf of the rapporteurs, explained that the draft commented upon had been prepared in a different political context and at present seemed unlikely to be adopted. Similar ideas were nevertheless widespread in the Ukrainian political class.

One problematic aspect of the draft was the proposed election system, providing an artificial bonus to the strongest party, which would get an absolute majority in parliament regardless of the percentage of the votes received. This would be commented upon in more detail in the opinion on the –parallel- draft amendments to the electoral law. Otherwise the main thrust of the draft was to reduce presidential powers. In this respect the draft went too far, replacing for example the impeachment procedure by a procedure which was more a vote of no confidence. Furthermore, in contradiction of European standards, the draft provided for the direct election of judges by the people. This did not seem a suitable way of fighting corruption in the judiciary.

The Commission adopted the opinion on the draft law amending the Constitution of Ukraine presented by people's deputies Yanukovych, Lavrynovch et al., as it appears in document CDL-AD(2009)008.

La Commission a examiné, en vue de son adoption, le projet d'avis ([CDL\(2009\)021](#)) sur le projet de loi modifiant la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine présenté par MM. Portnov et Lavrynovych ([CDL\(2009\)016](#)) établi sur la base des observations de Mme Nussberger et de M. Paczolay.

Mme Nussberger indique qu'une délégation de la Commission a rencontré des membres du Parlement ukrainien en février, et que huit projets de révision de la loi sur l'élection des députés ont été présentés. Le seul projet soumis à la Commission prévoit un système électoral à deux tours, où le deuxième tour s'exerce uniquement entre les deux partis arrivés en tête au premier. Le parti qui obtient la majorité au deuxième tour reçoit la majorité des sièges. Cela risque de permettre à un parti n'obtenant qu'un pourcentage relativement faible de voix au premier tour de s'assurer la majorité absolue des sièges, ce qui est peu souhaitable, surtout dans un système où les partis ont une implantation régionale. A noter que, compte tenu de la situation politique, ce projet de loi ne devrait pas être adopté.

La Commission adopte l'avis sur le projet de loi modifiant la loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine (CDL-AD(2009)019).

20. Autres développements constitutionnels

➤ *Luxembourg*

Ce point est reporté faute de temps.

21. Rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière de partis politiques

La Commission a examiné, en vue de son adoption, le projet de rapport explicatif du code de bonne conduite en matière de partis politiques (CDL-EL(2008)027) préparé par MM. Closa Montero et Colliard.

La Commission adopte le rapport explicatif du code de bonne conduite en matière de partis politiques (CDL-EL(2008)027) et décide de le transmettre à l'APCE.

22. Statut international des observateurs d'élections

La Commission a examiné, en vue de son adoption, un document sur la situation des observateurs d'élections en droit national et international en Europe préparé sur la base des observations de MM. Owen Masters (expert), Musin, Olivier Pohler (expert) et Sanchez Navarro (CDL(2009)013).

La Commission adopte le rapport sur la reconnaissance internationale d'un statut pour les observateurs d'élections (CDL-AD(2009)020), avec quelques amendements proposés par la Commission européenne.

23. Rapport de la réunion du Conseil des élections démocratiques (13 décembre 2008)

M. van den Brande informe la Commission des résultats et des conclusions de la réunion. Le Conseil a discuté notamment du rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière de partis politiques et de la suite des travaux en matière de quorums, qui devraient porter non seulement sur les quorums légaux mais aussi sur les quorums naturels.

M. van den Brande indique en outre que, lors de sa réunion du 14 mars 2009, le Conseil traitera notamment du mandat impératif, des lignes directrices relatives au statut international des observateurs d'élections et de la participation des femmes aux élections.

24. Report of the meeting of the Sub-Commission on the Judiciary (12 March 2009)

Due to a lack of time, this item was postponed to the next plenary session.

25. Adoption du rapport annuel d'activités 2008

Le rapport annuel d'activités est adopté sans modification tel qu'il apparaît dans le document (CDL(2009)041).

26. Autres questions

Ce point ne donne pas lieu à discussion.

27. Dates of the next sessions

The Commission confirmed the date of its 79th Plenary Session: 12-13 June 2009.

The dates of the remaining sessions for 2009 were confirmed as follows:

| | |
|----------------------------------|----------------|
| 80 th Plenary Session | 9-10 October |
| 81 st Plenary Session | 11-12 December |

Sub-Commission meetings as well as meetings of the Council for Democratic Elections will take place as usual on the day before the Plenary Sessions.